



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **T. V. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2024, č. j. 301952-2/2024-MZV/VO, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 11. 2024, č. j. 62 A 4/2024 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Žalobkyně podala dne 4. 1. 2024 u Velvyslanectví v Hanoji (dále jen „*velvyslanectví*“) žádost o udělení krátkodobého víza rodinného příslušníka občana ČR č. HANO 2024-01-04-0004 v souladu s § 20 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, a nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech (dále jen „*kodex*“), v níž uvedla, že je matkou pana A. H., nar. X, občana ČR, na kterém je závislá, a že účelem víza má být jeho návštěva.

[2] Dne 19. 2. 2024 velvyslanectví žádost žalobkyně zamítlo z důvodu, že není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť neprokázala,

že je závislá na výživě nebo péči syna, že bez pomoci syna není schopna uspokojit své základní potřeby apod.

[3] Následně žalobkyně podala blanketní žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Na výzvu k odstranění vad (doplnění odůvodnění žádosti) ze dne 5. 3. 2024 reagovala - dopisem ze dne 6. 3. 2024 - tak, že žádost odůvodní do 10 dnů poté, co bude jejímu právnímu zástupci umožněno nahlédnout do správního spisu u Ministerstva zahraničních věcí v České republice (a za tímto účelem mu proto má být postoupen). Velvyslanectví žalobkyni sdělilo (přípisem ze dne 8. 3. 2024), že neodstranění vady povede k zastavení řízení a že velvyslanectví neumožňuje nahlížení do spisu, a nabídlo žalobkyni, že jí pořídí elektronickou kopii správního spisu. Této možnosti žalobkyně nevyužila. Dne 12. 3. 2024 odůvodnila svou žádost a současně požádala žalovaného o nahlédnutí do správního spisu po jeho doručení z velvyslanectví a vyčkání s vydáním rozhodnutí.

[4] Rozhodnutím ze dne 10. 5. 2024, č. j. 301952-2/2024-MZV/VO (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný potvrdil prvoinstanční rozhodnutí dle § 20 odst. 5 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Následně dne 14. 5. 2024 stěžovatelka znovu požádala o nahlédnutí do správního spisu, ke kterému došlo dne 24. 5. 2024.

[5] Proti závěrům žalovaného se následně bránila žalobou ke Krajskému soudu v Plzni, ten ji však shora označeným rozsudkem zamítl.

[6] Ve vztahu k namítané procesní vadě spočívající v neumožnění nahlédnout do správního spisu soud uzavřel, že procesní právo účastníků a jejich zástupců nahlédnout do správního spisu je zakotveno v § 38 správního řádu, který systematicky spadá do části druhé správního řádu. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se však na řízení podle § 20 ustanovení částí druhé a třetí správního řádu nevztahují. Soud tak uzavřel, že žalobkyni ze správního řádu ani zákona o pobytu cizinců nevyplývalo procesní právo na nahlédnutí do správního spisu v průběhu správního řízení. Proto správní orgány nepochybily, jestliže žalobkyni na základě její žádosti neumožnily v průběhu správního řízení nahlédnout do správního spisu. Za nedůvodné soud shledal i další uplatněné námitky vztahující se k přezkoumatelnosti správních rozhodnutí i namítané nesprávné hmotněprávní posouzení celé věci.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil soudu k novému projednání.

[8] Nejprve uvedla, že kasační stížnost považuje za přijatelnou, neboť se dotýká práva nahlízet do spisu v řízení o žádosti o krátkodobé vízum, která však doposud nebyla judikaturou kasačního soudu řešena.

[9] Namítla, že krajský soud posoudil tuto otázku nesprávně, neboť došel k závěru, že právo nahlízet do spisu žadatel nemá. Soud dle ní opomněl § 154 správního řádu, dle kterého se na řízení dle části čtvrté správního řádu použijí i další přímo nevyjmenovaná

pokračování

ustanovení správního řádu přiměřeně, pokud jsou potřebná. Potřebnost použití § 38 správního řádu pak dovozuje z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a jejího práva na právní pomoc i v řízení o udělení krátkodobého víza. Bez seznámení se spisem jí toto ústavně zaručené právo právní zástupce nemůže poskytnout.

[10] K nabízené kopii správního spisu uvedla, že takový postup považuje za nedostačující. Především právní zástupce žalobkyně v té době byl v ČR a sám si kopii spisu nemohl převzít a podle originálu ověřit její úplnost. Stěžovatelka si kopii vyzvednout nemohla, protože pro neznalost jazyka ji nemůže „porovnat s originálem“. Dále zdůraznila, že pro práci jejího právního zástupce jsou velmi často důležité tzv. pomocné materiály, jako jsou např. obálky, e-maily, ručně psané poznámky atd., které jsou fyzicky založeny ve spise, ale nejsou evidovány jako jeho součást, a proto považuje za nezbytné nahlížet do originálu spisu; nemá totiž jistotu, že správní orgán pořídí i kopii těchto pomocných materiálů.

[11] Závěrem zopakovala, že právo nahlížet do správního spisu v průběhu správního řízení je jednou ze základních složek spravedlivého procesu, na podporu čehož odkázala na čl. 41 odst. 2 písm. b) Listiny práv EU.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření setrval na důvodnosti a správnosti své argumentace uvedené v napadeném rozhodnutí, a rovněž tak i závěrech krajského soudu uvedených v napadeném rozsudku; navrhl proto zamítnutí podané kasační stížnosti jako nedůvodné. Pro úplnost uvedl, že zajistit nahlížení do spisu není z bezpečnostních, technických a personálních důvodů na zastupitelském úřadu možné; jako svého druhu nahlížení do spisu však nabídl vyhotovení kopie spisu, čehož však stěžovatelka nevyužila. Za zcela neopodstatněný pak považuje následný požadavek na vyčkání s rozhodnutím ve věci do doby, než se právní zástupce seznámí se spisem v sídle žalovaného.

[13] Na toto vyjádření žalovaného následně reagovala stěžovatelka, která uvedla, že jí nebylo bráněno v nahlížení do spisu; žalovaný však nedbal její žádosti o to, aby mohla do spisu nahlédnout dříve, než rozhodne. Následně zopakovala, že pokud právní zástupce požadoval, aby osobně mohl nahlédnout do originálu spisu u žalovaného, nemůže to být proti jeho vůli nahrazeno tím, že by správní orgán I. stupně předal stěžovatelce kopii spisu. Možnost právního zástupce osobně nahlédnout do originálu správního spisu je součástí jejího práva na právní pomoc.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná a byla podána v zákonné lhůtě. Jedná se však o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. V souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, soud odmítne kasační stížnost jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2)

kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

[15] Kasační soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná; dotýká se totiž právních otázek, které doposud nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně otázky práva nahlížení do spisu v rámci řízení ve věci krátkodobého víza.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[17] Nejprve je třeba připomenout, že právo nahlížet do spisu upravuje § 38 správního řádu; toto ustanovení přitom systematicky spadá do části druhé správního řádu a upravuje obecná ustanovení o správním řízení.

[18] Dle § 168 zákona o pobytu cizinců platí, že „*ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, § 42g odst. 7 až 11, § 49, 50, 52, 117, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h*“.

[19] Mezi účastníky přitom není sporu ani pochyb o tom, že žadatelka požádala o přechodný pobyt na území České republiky na krátkodobé vízum dle § 20 zákona o pobytu cizinců a následně o nové posouzení důvodů neudělení víza dle § 180e tohoto zákona. Na tato řízení se tedy dle § 168 zákona o pobytu cizinců neuplatní část druhá a třetí správního řádu. To potvrzuje i judikatura kasačního soudu, viz kupříkladu usnesení ze dne 18. 7. 2024, č. j. 6 Azs 302/2023 - 41, dle kterého „*k obecným námitkám, že správní řád stanovuje pravidla pro odůvodnění rozhodnutí a správní orgán je povinen účastníku umožnit uplatňování procesních práv, Nejvyšší správní soud uvádí, že při vyřizování žádosti o vízum, respektive při novém posouzení důvodů neudělení víza (§ 180e odst. 6 zákona o pobytu cizinců), nelze použít ustanovení části druhé a třetí správního řádu (§ 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).*“

[20] Podle § 177 odst. 2 správního řádu dále platí, že „*v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.*“

[21] Ke vzájemným vztahům mezi zákonem o pobytu cizinců a správním řádem se judikatura kasačního soudu již vyjádřila. Kupříkladu v rozsudku ze dne 14. 10. 2024, č. j. 5 Azs 46/2024 - 38, soud uvedl, že „*z § 177 odst. 2 správního řádu je pak zřejmé, že v případě, že správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují část druhá a třetí správního řádu, postupuje správní orgán podle části čtvrté téhož zákona. Ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců se proto bude postupovat podle části čtvrté správního řádu. Jak konstatoval NSS v rozsudku č. j. 4 Azs 124/2023-35, ze zařazení do části čtvrté správního řádu vyplývá, že postupy uvedené v § 168 zákona o pobytu cizinců nejsou považovány za formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu*“.

pokračování

[22] V části čtvrté správního řádu se dále nachází § 154, dle kterého *„jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná“*.

[23] Krajský soud a stěžovatelka se však v tomto bodě rozcházejí; je sporné, zda z uvedeného § 154 správního řádu je možné dovodit potřebu pro přiměřené využití § 38 správního řádu upravující nahlížení do spisu a v jaké podobě toto právo musí být stěžovatce umožněno vykonat. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že stěžovatelka nejprve dopisem ze dne 6. 3. 2024 uvedla, že doplnění její žádosti o nové posouzení věci (dle § 180e zákona o pobytu cizinců) učiní do 10 dnů poté, co bude jejímu právnímu zástupci umožněno nahlédnout do správního spisu u Ministerstva zahraničních věcí v České republice (a za tímto účelem mu proto má být postoupen z Hanoje), a následně v rámci doplnění této své žádosti dne 12. 3. 2024 znovu požádala o umožnění nahlédnout do správního spisu po jeho doručení z velvyslanectví a o vyčkání s vydáním rozhodnutí do doby, než svou argumentaci dále doplní.

[24] Kasační soud ve své judikatuře opakovaně zohledňuje specifickou situaci řízení v „konzulárních“ podmínkách (viz rozsudek ze dne 7. 6. 2018, č. j. 9 Azs 410/2017 - 96). Správní úřad při výkonu své pravomoci v zahraničí nemá stejné technické a personální možnosti jako správní úřady na území České republiky a jeho provoz je podstatně nákladnější než provoz tuzemských správních úřadů (viz rozsudek ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33). Tuto skutečnost promítl zákonodárce do shora shrnuté právní úpravy, ve které zásadním způsobem odlišil „proces“ vedoucí k vyřízení žádosti stěžovatelky od „klasického“ správního řízení vedeného dle části druhé a třetí správního řádu. Je třeba zdůraznit, že v rámci nového posouzení věci (dle § 180e zákona o pobytu cizinců) právní úprava uvedená v § 168 zákona o pobytu cizinců výslovně vylučuje použití ustanovení spadající do části druhé a třetí správního řádu, zde tedy především upravující právo nahlížet do spisu.

[25] Shora uvedená odlišná právní úprava s sebou nese pro žadatele i řadu dalších pro ně nepříznivých jevů. Kupříkladu dle § 169 zákona o pobytu cizinců je jednacím jazykem český jazyk, ačkoliv je z povahy věci vysoce pravděpodobné, že jej žadatel nebude sám o sobě ovládat. Zákon dokonce v § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců uvádí, že *„pokud žadatel v řízení podle tohoto zákona předložil dokument vyhotovený v jiném než českém jazyce a ani na výzvu správního orgánu nedoložil úředně ověřený překlad tohoto dokumentu do jazyka českého, hledí se na tento dokument, jako by nebyl předložen“*. Obdobně pokud dle následujícího odstavce § 169 zákona o pobytu cizinců žadatel prohlásí, že neovládá jednacím jazyk (češtinu) a neobstará si následně na své náklady tlumočníka, správní orgán řízení o žádosti zastaví.

[26] Dále pak, vzhledem k tomu, že postup podle části čtvrté správního řádu není typickým správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, nevyhotovuje správní orgán v řízení o žádosti o udělení víza rozhodnutí podle § 67 správního řádu (kupříkladu též viz

Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 895). Tuto povinnost neukládá správnímu orgánu zákon o pobytu cizinců ani správní řád (shodně viz rozsudek č. j. 5 Ans 5/2011 - 221, ze dne 21. 12. 2011). To potvrdil kasační soud též v rozsudku ze dne 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022- 25, kde uvedl, že se „*nejedná o správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu, nepoužijí se tedy ani příslušná ustanovení o rozhodnutí (§ 67 a násl. správního řádu), opravných prostředcích, včetně odvolání a řízení o něm (§ 81 a násl. správního řádu)*“.

[27] Kasační soud tak uzavírá, že jak vyplývá z § 168 zákona o pobytu cizinců, stěžovatelce právo na nahlížení do správního spisu ve smyslu § 38 správního řádu jako takové nenáleží.

[28] V této souvislosti však kasační soud připomíná, že dle § 177 odst. 1 správního řádu „*základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*“. Z výše uvedených zásad lze dovodit, že správní orgány mají povinnost vždy postupovat vůči veřejnosti otevřeně a vstřícně (§ 4 odst. 1 a § 8 odst. 2 správního řádu) (nález ÚS sp. zn. III. ÚS 3339/20, body 62 a 66; či rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 257/2017 - 46, bod 35). Konkrétně pak v úvahu přichází zejména § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého „*[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu*“. Zde Nejvyšší správní soud přihlédl k tomu, že na žádost stěžovatelky ze dne 6. 3. 2024 o nahlédnutí do spisu reagoval zastupitelský úřad téměř obratem a dne 8. 3. 2024 jí nabídl pořízení elektronické kopie spisu, čehož však následně nevyužila. Za situace, ve které zastupitelský orgán v rámci zásady dobré správy, konkrétně zásady vstřícnosti, nabídl žadatelce pořízení kopie spisové dokumentace, ba dokonce v elektronické podobě (kterou následně mohla sama velice jednoduše přeposlat svému právnímu zástupci), kasační soud neshledal, že by takový postup byl rozporný se základními zásadami činnosti správních orgánů nebo jinak nedostatečný. Kasační argumentace stran potřebnosti práce právního zástupce stěžovatelky s „*ručně psanými poznámky ve spise, obálkami apod.*“ je zcela účelová, nedůvodná a zjevně bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ostatně ani poté, co právní zástupce do požadovaného spisu nahlédl, žádnou konkrétní argumentaci v tomto duchu v žalobě, ani následně v kasační stížnosti, nepředestřel.

[29] Se stěžovatelkou však lze dílem souhlasit v tom, že žalovaný nepostupoval zcela správně, jestliže na její druhou žádost o nahlédnutí do spisu nijak nereagoval. Lze si sice představit, že by bylo vhodnější, aby ji informoval o nemožnosti vyhovění její žádosti o posečkání s vydáním rozhodnutí do doby dalšího doplnění její žádosti o nové posouzení navázané na nahlédnutí do spisu (stejně jako to učinil v případě její první žádosti). Nejedná se však v nyní souzené věci o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[30] Závěrem kasační soud dodává, že jakkoliv se právní úprava může jevit „*procesně přísnou*“, nelze na druhou stranu odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatelce nic nebrání v tom, aby si podala novou žádost, ve které osvědčí všechny rozhodné skutečnosti a uplatní veškerou potřebnou argumentaci.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. února 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu